86-2E

Current Issue Review

Federal-Provincial Relations

Jack Stilborn

Political and Social Affairs Division

29 January 1986
Revised 1 December 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05454/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/86-2-1988-12E

ISBN 0-660-13186-2

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

ISSUE DEFINITION

Federal-provincial relations impact upon most of the major activities of government in Canada, and are in a state of virtually continuous evolution. Important sources of change are: the election of new governments with new political priorities and conceptions of the federal-provincial process; the social and political environment, which continuously generates new problems and issues; and accumulated experience with ever more complex intergovernmental relationships, which propels both political and institutional adjustment.

This review provides a synopsis of major developments on the federal-provincial scene dating from the election of the first Mulroney government on 4 September 1984. Recent developments are examined in the light of underlying characteristics and emerging trends in federal-provincial relations in the years prior to the accession to power of the Progressive Conservatives. It is intended that this examination will yield conclusions about current and probable directions of change in federal-provincial relations. Major issue categories included in the examination are: political institutions, the Constitution, energy, agriculture, the economy, regional development, and fiscal arrangements.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Evolving Framework

The existing framework of federal-provincial relations is the product of several related, and persisting, trends. The scope and scale of government has expanded steadily during this century. This has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

led governments to occupy the gap between the matters of national importance and the matters of purely local or regional significance whose intuitively obvious distinction was assumed by early federalists. Equally, the expanded performance of traditional core activities has revealed that, in practice, few local activities are entirely without larger national consequences and few of what were once seen as purely national matters are entirely unaccompanied by distinctively local significance. The result has been a tendency to replace, in practice, the hermetic constitutional division of powers envisioned by early federalists with ad hoc and continuously negotiated arrangements under which each order of government employs the means at its disposal to attempt to discharge its fundamental responsibilities as it perceives them. Under such arrangements the electorate serves as an ultimate court of appeal, while appeal to the courts is primarily an intergovernmental strategic last resort.

As the complex legislative and administrative arrangements of modern federalism have taken shape, federal-provincial relations have undergone a number of distinguishable phases. The fifties and sixties are widely described as the era of cooperative federalism, when steadily expanding resources and a broad federal-provincial consensus about priorities enabled low levels of conflict and the rapid expansion of cost-shared programs. As the modern apparatus of coordinated activity took shape, however, strains began to appear. Provincial concerns about distorted priorities imposed by federal initiatives, visible particularly in the new assertiveness of Quebec, emerged both because newly achieved policy capabilities at the provincial level enabled the development of distinctive provincial positions and because new governmental roles raised new opportunities for federal-provincial divergence. There thus emerged a second phase of federal-provincial relations - widely termed executive federalism - characterised by extensive federal-provincial interpenetration and interdependence, provincial assertiveness and growing levels of conflict. Contributing to these tensions were the financial constraints which emerged during the seventies, and the centralization of the administration of federal-provincial relations in the hands of process specialists, which tended to displace functional cooperation among

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

officials sharing disciplinary specialities with forms of jurisdictional competition.

The return to power of the Trudeau government in 1980 inaugurated a period during which many of the tensions characteristic of executive federalism erupted in overt conflict. During the early 1980s the federal government showed an increased willingness to resort to unilateral action in the absence of federal-provincial agreement, notably in the threat to patriate the Constitution and in the introduction of the National Energy Program in 1980. The early eighties also saw the application of federal financial restraint measures to provincial transfers, notably by an amendment of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act in 1984 (made without consultation of the provinces) which made federal cash contributions for health and post-secondary education subject to the "6 and 5" restraint program. During this period, also, federal concerns about the lack of visibility of federal contributions to cost-shared programs fostered a preference for the direct delivery of federal programs rather than the less visible federal funding of provincially administered programs. This shift is illustrated by the umbrella Economic and Regional Development Agreements, emphasizing coordinated planning but parallel service delivery, which replaced the General Development Agreements of the 1970s, and their emphasis on joint regional development programs. An analogous shift occurred concerning federal funds. The Canada Health Act of 1984, for example, required that the provinces provide "appropriate recognition" for federal funding of provincial health insurance programs. This Act, furthermore, illustrated a renewal of federal concern about the maintenance of national standards, and a willingness to impose financial sanctions on provinces not meeting standards formulated at the federal level.

As the Trudeau era drew to a close, a fundamental question about federal-provincial relations remained unanswered. Were the high levels of conflict of the early 1980s, and continuing controversy over such issues as the Canada Health Act, primarily an inevitable result of structural developments which had occurred during the seventies and thus, barring fundamental reforms, an indication of the probable future? Was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conflict, on the other hand, primarily the result of a temporary conjunction of singular and intractable issues, as well as conflicting political personalities and agendas? The continued attention devoted by the Trudeau administration to the possibility of major reforms of federal institutions, including the strengthening of regional representation within the federal government by means of an elected Senate, implied one response to this question. A contrasting response was apparent, both before and after the election, on the part of the Progressive Conservatives. Brian Mulroney's emphasis on the importance of a renewed political commitment to cooperation, and on the value of skills of negotiation and conciliation, as well as on the implicitly political (rather than institutional) objective of national reconciliation, suggested that the initial focus of the new government would be on the resolution of individual issues under existing arrangements rather than on attempts to alter prevailing institutional structures and practices.

B. The First Mulroney Government: September 1984-October 1988

1. The Honeymoon Phase

The initial phase in the life of the new Conservative government, lasting through 1985, saw the effects of a number of factors favouring improved federal-provincial relations. Among these were explicit federal commitment to such an improvement, the high level of political support for the new government (making it in the interests of provinces to avoid public conflict), and federal-provincial consensus on a number of previously controversial issues.

Dramatic improvements in relations occurred in the energy sector where, on 11 February 1985, an accord between the federal government and Newfoundland on offshore oil development ended years of bitter conflict and where, on 28 March, an accord with the Western provinces opened the way to the restoration of market forces in this sector, to enthusiastic Western applause. The federal government also earned approval for its diplomacy with the provinces during the third of four scheduled constitutional conferences on a native right to self-government. Federal efforts obtained sufficient provincial agreement to have enabled amendment but failed to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

enlist the support of representatives of the Inuit and status Indians. Further, if more modest, evidence of improved relations was apparent in the instituting of regular federal-provincial regional development consultations and the non-reappearance of provincial protest against penalties for extra billing in the Canada Health Act.

Conflict during this period was not entirely absent, although by the standards of the early 1980s it was both greatly moderated and more narrowly confined to specific issues. The budget brought down by the government on 23 May 1985 proposed reductions in the rate of increase of federal Established Programs Financing (health and post-secondary education) payments which became the object of sometimes heated controversy throughout the remainder of the year. Also, controversy at the First Ministers' Conference of 28-29 November over the nature of provincial involvement in free trade negotiations resulted in a vaguely-worded agreement on "the principle of full provincial participation," the meaning of which, in ensuing weeks, became the subject of public disagreement between senior federal Ministers and several premiers.

2. 1986-1988

If the 1984-85 phase of federal-provincial relations was a honeymoon, the remaining years of the first Mulroney government made up a period of inevitable normalization, if not disenchantment. Tensions over regional assistance multiplied, exacerbated by misfortunes in several sectors of the economy which spawned increased provincial demands for financial help. Declining political support for the federal Conservatives, furthermore, eroded the political clout of Ottawa at the federal-provincial bargaining table. Several major agreements were, nevertheless, achieved and, with few exceptions, individual conflicts were managed so as to avoid interference with broader cooperation.

On the constitutional front, the federal government's initial low-key attitude to the constitutional participation of Quebec was abandoned, as the political importance of the issue increased. The conciliation efforts of Prime Minister Mulroney were widely credited for the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

30 April 1987 Meech Lake Accord on constitutional amendments acceptable to Quebec, achieved despite significant previous disagreement among the provinces.

Depressed international prices and aggressive foreign agricultural subsidies produced continuing calls for federal assistance from the agricultural sector. Special federal assistance was given to grain growers of $1 billion for the 1986 crop year and $1.1 billion for that of 1987. **General commitments to selective assistance to farmers affected by severe drought conditions in 1988 also fostered generally harmonious federal-provincial relations in this sector, although agreement was not reached on federal proposals for the reform of crop insurance in July 1988.**

In the energy sector, over production by OPEC members led to declines in oil prices. Though the Canada-Nova Scotia Accord on offshore oil development was signed in 1986, federal reluctance to proceed further than the early elimination of the Petroleum and Gas Revenue Tax, in the face of falling prices and spiralling unemployment in the energy sector, led to increasingly bitter expressions of discontent from Alberta, and a revival of official interest in regional representation and Senate reform. Federal-provincial agreement on global energy development principles and federal assistance to small production and exploration companies in 1987 signalled a return to relative harmony.

Federal concessions over funding resulted, in July 1988, in agreement with Newfoundland and five producers which will enable a mega-project in the Hibernia offshore fields. This was followed by federal commitments to two Western mega-projects - the Husky heavy oil upgrader to be located in Lloydminster and the $4.2 billion OSLO oil sands project - as well as a natural gas pipeline to Vancouver Island in B.C. In the energy sector also, then, federal generosity resulted in harmonious relations with client provinces.

Fiscal arrangements continued to generate controversy in 1986 as the provinces protested against reductions in the rate of increase of EPF payments and demanded compensatory increases in equalization payments. The federal government's decision, in 1987, that it would not seek recovery of equalization payments it had erroneously paid out compensated

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

to some extent for its rejection of these demands. Also in 1987 came tax reform proposals - centring on the integration of provincial sales taxes with a national sales tax. As of July 1988, regular meetings of federal and provincial officials had made substantial progress resolving technical issues, but more controversial questions relating to the establishment of the tax base remained unresolved.

In the months following Prime Minister Mulroney's presentation of the Canada-U.S. free trade agreement to provincial premiers on 6 October 1987, premiers Peckford, Buchanan and McKenna joined the ranks of supporters. Manitoba's N.D.P. government, which had opposed the deal, suffered electoral defeat and P.E.I. Premier Joe Ghiz declared the agreement a fait accompli and abandoned further opposition. Controversy surrounding the agreement had thus become, by mid-1988, as much inter-provincial as federal-provincial, with Ontario Premier David Peterson as the sole remaining premier opposed to the agreement. The potential for federal-provincial conflict remained apparent in the spring of 1988, however, when the tabling of federal free trade implementation legislation prompted complaints of jurisdictional intrusion from several premiers.

Reaction to individual assistance decisions continued to indicate the importance of the regional development sector in federal-provincial relations. The federal government and Quebec co-signed on 31 March 1987, a $220 million interest-free loan package to ensure the continued operation and upgrading of a General Motors plant in Sainte Thérèse, Quebec; this led to Western complaints about federal favouritism of Quebec. Two other announcements were, however, more positively received. These were the 6 June 1987 announcement of the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, with a five-year budget of $1.05 billion for small and medium-sized business development, and the 4 August 1987 announcement of the creation of the Western Diversification Office, with a five-year budget of $1.2 billion for similar initiatives in the Western provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The pre-election surge of regional development announcements included a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement (committing the federal government to $515 million in spending over the next five years), major energy mega-projects and a spate of minor initiatives. While these provided at least temporary boost to federal-provincial harmony, rivalry continued between Ontario and Quebec over the as-yet unannounced location of the Canadian space agency.

3. Overview

The first Mulroney government saw impressive achievements in the lessening of federal-provincial tensions. While these achievements testify to the positive effect of new faces at the bargaining table, renewed political will, and strategies of conciliation, they also arose because of policy orientations shared by the federal government and certain provinces on issues such as energy policy. The second half of the government's tenure saw an increase in the volatility of federal-provincial relations but federal responsiveness to provincial calls for assistance (notably in the agricultural sector) contributed to harmony. Achievements such as the Meech Lake Accord demonstrate how far federal-provincial relations had progressed from the adversarial near-paralysis of the early 1980s. The calling of the federal election for November 1988 fostered federal generosity and encouraged the provinces to rely on quiet leverage rather than public confrontation, and thus favoured the maintenance of relative harmony.

C. The Second Mulroney Government

The election of a majority Conservative government on 21 November 1988 suggests that the emphasis on conciliation and conflict-resolution, rather than on confrontation, is likely to continue at the federal level; this does not mean, however, that federal and provincial interests will be easily reconciled in all areas.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The election made implementation of Canada-U.S. free trade a fait accompli, but the probability of disagreement between the federal government and at least some provinces over whether or not subsequent events (e.g. plant closures) can be ascribed to free trade remains great. It is also likely that there will be related conflict over the respective roles and financial responsibilities of the two levels of government in any necessary labour market adjustments. The 22 November assertion by Ontario Premier David Peterson, in the Ontario legislature, that the federal government must take full responsibility for the costs of free trade may be seen as an opening salvo in this conflict. Negotiations over the Program for Older Worker Adjustment, announced in the February 1986 Budget are still under discussion by the federal government and British Columbia, Alberta and Ontario; this illustrates potential difficulties in the labour area.

The 23 November 1988 declaration by Manitoba N.D.P. leader Gary Doer of opposition to the Meech Lake constitutional amendments greatly increased the likelihood that Manitoba's Conservative minority government will be unable to achieve ratification. The immediate tensions resulting from such a failure would be interprovincial (only New Brunswick, among the other provinces, has not ratified the amendments) and inter-regional, but would inevitably affect federal-provincial relations also.

Other unresolved issues remain potentially controversial, as the new Conservative government assumes power. The Canadian Child Care Act, which narrowly missed passage prior to the 1 October election call and which the government has indicated it plans to revive, drew strong criticism as "a financial straightjacket" from provincial officials at a conference on 24 August 1988. The integration of provincial sales taxes within a national sales tax, which is a requirement of Phase II of tax reform, remains subject to federal-provincial disagreement over the establishment of the tax base. Agreement was not reached, at a meeting of federal and provincial ministers of the environment in early October, on a proposal for the establishment of a $1 billion environmental clean-up "super fund"; this may suggest that new initiatives in this area

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

may lead to additional federal-provincial controversy. As well, the allocation of regional development spending remains perenially sensitive; there has been provincial protest over relative shares in recent months in most regions, while rivalries over specific projects, such as the proposed Canadian space agency, remain unresolved.

As the second Mulroney government assumes power, prospects for continued economic expansion, and related increases in federal revenues, are uncertain. Federal money, which has been an important facilitator of federal-provincial harmony during recent years, may thus be in shorter supply as controversial issues are dealt with. If so, developments during the second Mulroney government may indicate the relative importance of political effort and money in achieving harmonious federal-provincial relations.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-39, Supplementary Fiscal Equalization Payments (1982-87) Act, was introduced to the House on 3 April 1985 and received Royal Assent on 26 June 1985. It provides for payments in 1985-86 to reduce the effects of the scheduled termination of existing transitional payments to Quebec, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island, and provides for a further payment to Manitoba in 1986-87.

The budget presented to the House by Finance Minister Wilson on 23 May 1985 and concurred with by the House on 3 June 1985, provides for reductions in the rate of increase of payments to the provinces under the EPF component of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

Bill C-44, an Act to amend the Western Grain Transportation Act, was introduced to the House 26 April 1985 and received Royal Assent on 28 June 1985. It froze freight rates for grain, among other measures.

Bill C-82, the Petroleum and Gas Revenue Tax Act and the Income Tax Act (An Act to Amend), was introduced to the House on 4 November

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1985 and received Royal Assent on 13 February 1986. It provides for the gradual phase-out of the petroleum and gas revenue tax by 1990, and provides a full tax exemption for new wells drilled after 31 March 1985.

Bill C-85, the Petroleum Incentives Program Act (An Act to Amend), was introduced to the House on 28 November 1985 and received Royal Assent on 26 March 1986. It provides for the termination of the petroleum incentives grants.

Bill C-93, the Sechelt Indian Band Self-Government Act, was introduced to the House on 5 February 1986 and received Royal Assent on 17 June 1986. It provides for the establishment of self-government and the negotiation of specific arrangements.

Bill C-94, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, providing for the ratification of the accord, was introduced to the House on 7 February 1986. After dying on the Order Paper when Parliament was prorogued, it was reintroduced as Bill C-6 on 10 October 1986 and received Royal Assent on 25 March 1987.

Bill C-96, which will amend the Act governing federal-provincial fiscal arrangements by decreasing the rate of growth for EPF transfers, was introduced to the House on 14 February 1986 and received Royal Assent on 27 June 1986.

Bill C-17, providing for the termination of the petroleum and gas revenue tax, was introduced to the House on 28 October 1986 and received Royal Assent on 19 December 1986.

Bill C-44, establishing equalization arrangements for a five-year term beginning 1 April 1987, was introduced to the House on 11 March and received Royal Assent on 14 April 1987.

Bill C-56, providing for federal regulation of federally chartered financial institutions, was introduced to the House on 7 May 1987 and received Royal Assent on 30 June 1987.

Bill C-59 the Canadian Exploration and Development Incentive Program Act, was introduced to the House on 19 May 1987 and received Royal Assent on 25 June 1987. It provides for an estimated $350 million in assistance to small oil and gas exploration companies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-75, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act, providing for implementation of the 1986 accord, was introduced to the House on 26 June 1987 and received Royal Assent on 21 July 1988.

Ratification of the Meech Lake amendments by the House of Commons was moved on 29 September 1987 and agreed to on 26 October 1987.

Bill C-103, establishing the Atlantic Canada Opportunities Agency, was introduced to the House on 18 December 1987 and received Royal Assent on 18 August 1988.

Bill C-113, establishing the Western Diversification Office, was introduced to the House on 24 February 1988, and received Royal Assent on 3 June 1988.

Bill C-130, an Act to implement the free trade agreement between Canada and the United States, was introduced to the House on 24 May 1988 and died on the Order Paper when Parliament was dissolved on 1 October 1988.

Bill C-137, the Canadian Exploration Incentive Program Act, to assist exploration in the mining and energy sectors, was introduced to the House on 26 June 1988 and received Royal Assent 28 June 1988.

CHRONOLOGY

The Constitution and Political Institutions

2-3 April 1985 - The third of four scheduled trilateral conferences on constitutional entrenchment of the right of native self-government barely missed obtaining agreement sufficient for further action.

26-27 March 1987 - The fourth and final scheduled conference on the constitutional entrenchment of a right of native self government resulted in no agreement.

30 April 1987 - With the Meech Lake Accord, Prime Minister Mulroney and the provincial Premiers achieved agreement on a package of draft constitutional amendments sufficient to obtain constitutional ratification by Quebec.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3 June 1987 - Prime Minister Mulroney and the provincial premiers agreed on the formal text of amendments, and signed the Constitutional Accord, 1987.

23 June 1987 - The Quebec National Assembly ratified the Meech Lake amendments.

23 September 1987 - The Saskatchewan legislature ratified the Meech Lake amendments.

26 October 1987 - The House of Commons ratified the Meech Lake amendments.

7 December 1987 - The Alberta legislature ratified the Meech Lake amendments.

13 May 1988 - The Prince Edward Island legislature ratified the Meech Lake amendments.

25 May 1988 - The Nova Scotia legislature ratified the Meech Lake amendments.

22 June 1988 - The Ontario legislature ratified the Meech Lake amendments.

29 June 1988 - The B.C. legislature ratified the Meech Lake amendments.

7 July 1988 - The Newfoundland legislature ratified the Meech Lake amendments.

Energy and Agriculture

16 February 1985 - A 68-point memorandum of agreement between the federal government and Newfoundland ended what had been bitter federal-provincial conflict over the management of offshore oil development.

28 March 1985 - The Western accord, involving B.C., Alberta, Saskatchewan and the federal government, was signed.

3 October 1986 - Prime Minister Brian Mulroney announced that $1 billion in special assistance would be provided to agricultural producers in 1987.

15 December 1987 - Prime Minister Brian Mulroney announced the Special Canadian Grains Program, which will provide producers with $1.1 billion in special assistance in 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 July 1988 - The federal and Newfoundland governments signed an agreement with five major oil companies to launch the Hibernia oil project.

2 September 1988 - Agreement was reached on the Lloydminster heavy oil upgrader project, with the federal government committing $401 million for a 31.67% share.

24 September 1988 - The federal and Alberta governments signed an agreement with six oil companies to launch the OSLO oil sands project.

The Economy and Regional Development

2 June 1986 - Provincial premiers and Prime Minister Mulroney reached a general agreement on provincial participation in free trade negotiations.

6 June 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Atlantic Canada Opportunities Agency, equipped with a five-year budget of $1.05 billion in new regional development money.

4 August 1987 - Prime Minister Mulroney announced the creation of the Western Diversification Office, furnished with a five-year budget of $1.2 billion in new regional development money.

2 February 1988 - British Columbia unilaterally withdrew from its federal-provincial Economic and Regional Development Agreement.

9 June 1988 - Prime Minister Mulroney and Quebec Premier Robert Bourassa signed a new Canada-Quebec Economic and Regional Development Agreement.

Fiscal Arrangements and Tax Reform

23 May 1985 - The federal budget announced reductions in the rate of increase of payments under the EPF. Provincial outcry ensued.

11 March 1987 - Legislation renewing equalization arrangements was tabled in the House (See "Parliamentary Action"), while it was announced that the return of $270 million overpaid to the provinces would not be sought.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Cairns, Alan C. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Discussion Paper No. 5. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Toronto, 1979.

Canada, House of Commons, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Fiscal Federalism in Canada. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1981.

Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Report (esp. Vol. III). Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, 1985.

Doerr, Audrey D. The Machinery of Government in Canada. Methuen, Toronto, 1981.

Kernaghan, Kenneth, Ed. Public Administration in Canada: Selected Readings. Methuen, Toronto, 1985.

Quebec. Draft Agreement on the Constitution: Proposals by the Government of Quebec, May 1985.

Simeon, Richard. Division of Powers and Public Policy. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Simeon, Richard. Intergovernmental Relations. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. Third Ed. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980.

Thorburn, Hugh G. Interest Groups in the Canadian Federal System. Published by the University of Toronto Press in cooperation with the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada and the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Toronto, 1985.

Bulletin d'actualité

86-2F

Les relations fédérales-provinciales

Jack Stilborn

Division des affaires politiques et sociales

Le 29 janvier 1986

Révisé le 1er décembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/86-2-1988-12F

ISBN 0-660-92597-4

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

DÉFINITION DU SUJET

Les relations fédérales-provinciales influent sur la plupart des grandes activités du gouvernement au Canada et elles sont en évolution quasi constante. Ces changements trouvent principalement leur source dans l'élection de nouveaux gouvernements qui ont des priorités politiques nouvelles et une conception neuve du fédéralisme, dans l'environnement social et politique, qui suscite constamment de nouveaux problèmes et de nouvelles questions, et dans l'expérience de relations intergouvernementales de plus en plus complexes, qui requiert des ajustements sur le plan des politiques et des institutions.

Le présent bulletin est un résumé des principaux événements survenus sur la scène fédérale-provinciale depuis l'élection du gouvernement Mulroney le 4 septembre 1984. Ces faits récents sont analysés à la lumière des caractéristiques principales et des tendances des relations fédérales-provinciales au cours des années qui ont précédé l'accession au pouvoir des Progressistes conservateurs. Ce survol devrait permettre de tirer des conclusions au sujet des orientations actuelles et probables de l'évolution des relations fédérales-provinciales. Les principaux sujets abordés sont les institutions politiques, la Constitution, l'énergie, l'agriculture, l'économie, le développement régional et les accords fiscaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Évolution du contexte

Le cadre actuel des relations fédérales-provinciales est le résultat de plusieurs tendances connexes et durables. La portée et l'ampleur du rôle de l'État se sont constamment accrues au cours de ce siècle, ce qui a amené les gouvernements à s'approprier les zones d'ombre entre les domaines d'importance nationale et ceux d'intérêt purement local ou régional, dont la distinction évidente avait été présumée, de façon tout intuitive, par les premiers fédéralistes. En outre, l'expansion des activités traditionnelles de base a révélé que, dans la pratique, peu d'activités locales n'ont aucune conséquence sur le plan national, et rares sont les questions autrefois considérées comme purement nationales qui n'aient une incidence locale. Il en est résulté une tendance à remplacer, dans la pratique, le partage constitutionnel hermétique des compétences conçu par les premiers fédéralistes par des arrangements circonstanciels et constamment renégociés, qui permettent à chaque ordre de gouvernement d'utiliser les moyens à sa disposition pour exercer ses responsabilités fondamentales, comme il les conçoit. Dans ce modèle, l'électorat joue le rôle de cour d'appel ultime, les tribunaux constituant essentiellement le dernier recours stratégique des gouvernements.

Pendant que prenaient forme les arrangements législatifs et administratifs complexes caractérisant le fédéralisme moderne, les relations fédérales-provinciales ont traversé plusieurs phases distinctes. Les années 50 et 60 sont généralement connues comme l'ère du fédéralisme de coopération, période pendant laquelle l'augmentation constante des ressources et un consensus fédéral-provincial général en matière de priorités ont permis de limiter les différends au minimum et de favoriser l'expansion rapide des programmes à frais partagés. Toutefois, à mesure que prenait forme l'appareil moderne de coordination des activités, des tensions sont apparues. Les craintes des provinces au sujet des priorités faussées imposées par les initiatives fédérales se sont manifestées en particulier par l'affirmation nouvelle du Québec; elles ont vu le jour parce que les nouveaux moyens dont disposaient les provinces leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permettaient d'adopter des politiques distinctes et parce que de nouveaux rôles suscitaient de nouveaux sujets de divergence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les relations fédérales-provinciales entrèrent de ce fait dans une seconde phase, généralement appelée fédéralisme de concertation, caractérisée par une interpénétration et une interdépendance poussées des deux ordres de gouvernement, par la volonté d'affirmation des provinces et par une intensification des conflits. Les restrictions financières des années 70 et la centralisation de l'administration des relations fédérales-provinciales dans les mains de spécialistes ont contribué à créer ces tensions et ont eu pour effet de substituer la concurrence en matière de compétence à la coopération entre les fonctionnaires dans des domaines communs.

Le retour au pouvoir du gouvernement Trudeau en 1980 a inauguré une période au cours de laquelle un grand nombre des tensions propres au fédéralisme de concertation ont pris la forme de conflits ouverts. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a de plus en plus manifesté une propension à l'intervention unilatérale sans accord fédéral-provincial, notamment lorsqu'il a menacé de rapatrier la constitution et qu'il a mis en place le Programme énergétique national en 1980. Au début des années 80, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions financières aux transferts aux provinces, notamment en modifiant, en 1984, la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis, sans consultation des provinces, afin d'assujettir l'aide financière fédérale dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire au programme de restrictions des "6 et 5 p. 100". Toujours au cours de cette période, le gouvernement fédéral, préoccupé par le manque de visibilité des contributions fédérales aux programmes à frais partagés, a été porté à mettre en oeuvre lui-même ses propres programmes plutôt qu'à financer dans l'ombre les programmes administrés par les provinces. Ce revirement est illustré par la conclusion d'Accords globaux de développement économique et régional, favorisant la planification coordonnée mais prévoyant des mécanismes d'exécution parallèles, qui remplacent les Accords généraux de développement des années 70, axés sur des programmes conjoints de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

développement régional. Un retournement semblable est survenu dans le cas du financement fédéral. La Loi canadienne sur la santé de 1984, par exemple, exigeait de la part des provinces la reconnaissance du financement fédéral des programmes d'assurance-maladie provinciaux. En outre, cette loi manifestait un souci renouvelé du gouvernement fédéral de maintenir des normes nationales, et la volonté d'imposer des sanctions financières aux provinces qui ne respecteraient pas les normes établies à l'échelon fédéral.

Lorsque l'ère Trudeau a pris fin, une question fondamentale concernant les relations fédérales-provinciales est demeurée sans réponse. Les graves conflits du début des années 80 et la controverse persistante sur, entre autres, la Loi canadienne sur la santé, étaient-ils le résultat inévitable de l'évolution survenue au cours des années 70 et, faisant ainsi obstacle à des réformes fondamentales, indiquaient-ils ce que serait probablement l'avenir? Par ailleurs, les conflits étaient-ils principalement attribuables au fait que nous étions aux prises à ce moment-là avec des questions fort délicates et ardues et que, par ailleurs, nous avions affaire à des dirigeants aux vues et aux intérêts diamétralement opposés? L'intérêt soutenu accordé par le gouvernement Trudeau à la possibilité de réformes majeures des institutions fédérales, y compris le renforcement de la représentation des régions au sein du gouvernement fédéral par l'intermédiaire d'un Sénat élu, répond en partie à cette question. Les Progressistes conservateurs ont fait valoir un point de vue différent, tant avant qu'après les élections. Brian Mulroney a mis l'accent sur le renouvellement d'un engagement politique envers la coopération, sur la valeur des capacités de négociation et de conciliation, ainsi que sur l'objectif de réconciliation nationale, implicitement politique plutôt qu'institutionnel; on pouvait en déduire que le nouveau gouvernement s'attacherait d'abord à régler des questions particulières dans le cadre des accords existants, plutôt qu'à modifier les structures et les procédures établies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le premier gouvernement Mulroney: de septembre 1984 à octobre 1988

1. La lune de miel

Au cours de la première phase du règne du nouveau gouvernement conservateur, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1985, un certain nombre de facteurs ont favorisé l'amélioration des relations fédérales-provinciales. Parmi eux, mentionnons l'engagement explicite pris par le gouvernement fédéral à cet égard, la popularité du nouveau gouvernement (d'où l'intérêt des provinces à éviter tout conflit public) et le consensus fédéral-provincial sur un certain nombre de questions naguère controversées.

Les relations dans le secteur de l'énergie se sont considérablement améliorées; en effet, le 11 février 1985, un accord entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve sur la mise en valeur du pétrole sous-marin a mis fin à des années d'amers conflits tandis que le 28 mars, un autre accord, conclu avec les provinces de l'Ouest, a ouvert la voie au rétablissement des forces du marché dans le secteur de l'énergie, suscitant l'enthousiasme dans l'Ouest du pays. La diplomatie dont le gouvernement fédéral a fait preuve au cours de la troisième des quatre conférences constitutionnelles prévues pour examiner la question du droit des autochtones à l'autonomie politique a également été digne d'approbation: il a réussi à obtenir l'accord d'un nombre suffisant de provinces pour modifier la Constitution, sans toutefois rallier les représentants des Inuit et des Indiens inscrits. En outre, l'amorce des consultations fédérales-provinciales régulières sur le développement régional et le fait que les provinces ont cessé de contester les dispositions de la Loi canadienne sur la santé prévoyant des peines relatives à la surfacturation témoignent aussi, quoique de façon plus modeste, de l'amélioration des relations.

Sans avoir complètement disparu, les conflits, par rapport à ce qu'ils étaient au début des années 80, ont été beaucoup plus modérés et se sont davantage limités à des questions particulières. Le budget déposé par le gouvernement le 23 mai 1985, qui proposait une réduction du taux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'accroissement des versements au titre du financement fédéral des programmes établis (en matière de santé et d'enseignement postsecondaire) a cependant fait l'objet de controverses parfois très vives tout le reste de l'année. De plus, la conférence des premiers ministres tenue les 28 et 29 novembre, le débat sur la nature de la participation provinciale aux négociations relatives au libre-échange a abouti à un vague accord sur le principe de la pleine participation provinciale, dont le sens a fait l'objet d'une mésentente publique, dans les semaines qui ont suivi, entre des ministres fédéraux de premier plan et plusieurs premiers ministres.

2. La période de 1986 à 1988

Si les années 1984 et 1985 ont été une période de lune de miel dans les relations fédérales-provinciales, les trois dernières années du premier gouvernement Mulroney ont été la période de l'inévitable retour à la normale, voire du désenchantement. Les tensions au chapitre de l'aide régionale se sont multipliées, d'autant plus que des difficultés dans plusieurs secteurs de l'économie ont amené les provinces à demander une aide financière plus considérable au gouvernement fédéral. La baisse du soutien politique dont jouissaient les Conservateurs fédéraux a en outre effrité le poids politique qu'Ottawa avait à la table des négociations fédérales-provinciales. Plusieurs accords importants ont quand même été conclus et, à quelques exceptions près, on a pu éviter que les conflits personnels ne nuisent à la coopération à plus vaste échelle.

Dans le dossier constitutionnel, le gouvernement fédéral s'est départi de l'attitude discrète dont il avait d'abord fait preuve au sujet de l'adhésion du Québec à la Constitution, la question revêtant une importance croissante sur le plan politique. C'est aux efforts de conciliation du premier ministre Mulroney qu'on a généralement attribué la conclusion, le 30 avril 1987, de l'Accord constitutionnel du lac Meech, qui prévoyait des amendements constitutionnels acceptables pour le Québec, en dépit des désaccords profonds qui existaient auparavant entre les provinces à ce sujet.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En raison de la faiblesse des prix internationaux et de l'importance des subventions à l'agriculture à l'étranger, le secteur agricole a lancé des appels à l'aide répétés au gouvernement fédéral. Les céréaliculteurs ont obtenu une aide fédérale spéciale de 1 milliard de dollars pour la campagne agricole de 1986 et de 1,1 milliard pour celle de 1987. Les engagements généraux visant à offrir une aide sélective aux agriculteurs touchés par la grave sécheresse en 1988 ont également contribué à l'harmonie des relations fédérales-provinciales dans ce secteur, bien qu'aucun accord n'ait été conclu en juillet 1988 au sujet des propositions fédérales de réforme de l'assurance-récolte.

Dans le secteur de l'énergie, la surproduction des pays membres de l'OPEP a entraîné une baisse des prix du pétrole. Même si le Canada et la Nouvelle-Écosse ont conclu, en 1986, un accord sur la mise en valeur des hydrocarbures extracôtiers, le gouvernement fédéral ne s'est guère montré disposé à aller au-delà de l'élimination de l'impôt sur les revenus pétroliers, devant la chute des prix et le chômage croissant dans le secteur de l'énergie. L'Alberta a alors commencé à afficher un mécontentement grandissant et, au niveau officiel, a manifesté un regain d'intérêt pour la représentation des régions dans les institutions fédérales et pour la réforme du Sénat. La conclusion d'une entente fédérale-provinciale sur les grands principes devant présider à la mise en valeur des ressources énergétiques et l'aide fédérale accordée aux petites sociétés de production et d'exploration ont marqué en 1987 le retour à une harmonie relative.

Les concessions faites par le gouvernement fédéral en matière de financement ont amené le Canada et Terre-Neuve à conclure, en juillet 1988, un accord avec cinq producteurs en vue du lancement du mégaprojet d'Hibernia. Le gouvernement fédéral a ensuite pris des engagements à l'égard de deux mégaprojets dans l'Ouest, soit le projet Husky de valorisation du pétrole lourd qui devrait se réaliser à Lloydminster et le projet OSLO d'exploitation des sables bitumineux, au coût de 4,2 milliards de dollars, sans oublier la construction d'un gazoduc devant relier l'île de Vancouver au continent. On peut donc dire que dans le secteur de l'énergie, la générosité fédérale a aussi été le gage de relations harmonieuses avec les provinces clientes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1986, les accords fiscaux ont continué de susciter la controverse, les provinces protestant contre la réduction du taux d'augmentation des paiements versés dans le cadre du financement des programmes établis (FPE) et exigeant en compensation une augmentation des paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral a décidé, en 1987, de ne pas se faire rembourser les paiements de péréquation qu'il avait versés par erreur, ce qui a compensé en partie sa décision de rejeter les demandes des provinces. C'est également en 1987 qu'ont été avancées certaines propositions de réforme fiscale axées sur l'intégration des taxes de vente provinciales à une taxe de vente nationale. En juillet 1988, au terme de rencontres régulières, les représentants du gouvernement fédéral et des provinces avaient réalisé d'importants progrès dans la solution de questions à caractère technique mais il leur restait à régler les questions plus controversées entourant l'établissement de l'assiette fiscale.

Le premier ministre Mulroney a présenté l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis aux premiers ministres des provinces le 6 octobre 1987 et, dans les mois qui ont suivi, les premiers ministres Peckford, Buchanan et McKenna se sont ralliés aux partisans de l'Accord. Le gouvernement néo-démocrate du Manitoba, qui s'était opposé à l'Accord, a été défait, le premier ministre Joe Ghiz de l'Île-du-Prince-Édouard a déclaré que l'Accord était un fait accompli et a cessé de s'y opposer. Les divergences de vues au sujet de l'Accord étaient donc devenues, au milieu de 1988, autant interprovinciales que fédérales-provinciales, le premier ministre de l'Ontario, David Peterson, étant désormais le seul adversaire de l'Accord. Pourtant, la menace d'un conflit fédéral-provincial pesait encore au printemps de 1988, quand a été déposée la loi fédérale de mise en oeuvre de l'Accord, dans laquelle plusieurs premiers ministres ont vu une forme d'ingérence dans des domaines de compétence provinciale.

À différentes occasions, l'aide fédérale en matière de développement régional a suscité des réactions qui ont révélé combien ce secteur continue d'influer sur les relations fédérales-provinciales. Le 31 mars 1987, Ottawa et Québec ont signé une entente relative à des prêts sans intérêt de 220 millions de dollars pour le maintien et la modernisation de l'usine de la General Motors à Sainte-Thérèse (Québec); les provinces de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Ouest ont aussitôt accusé le gouvernement fédéral de favoritisme à l'endroit du Québec. Par contre, deux autres annonces ont reçu meilleur accueil; le 6 juin 1987, on a annoncé la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars pour le développement de la petite et moyenne entreprise, et, le 4 août 1987, la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget de 1,2 milliard pour des initiatives semblables dans les provinces de l'Ouest.

La période pré-électorale a été marquée par une vague d'annonces concernant le développement régional, dont la signature d'une nouvelle Entente de développement économique et régional entre le Canada et le Québec (aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engagera des dépenses de 515 millions de dollars dans les cinq prochaines années), des mégaprojets dans le secteur de l'énergie et une foule de projets plus modestes. Si ces initiatives ont favorisé, au moins temporairement, l'harmonie des relations fédérales-provinciales, le Québec et l'Ontario ont continué à se disputer l'agence spatiale canadienne, dont l'emplacement n'a pas encore été annoncé.

3. Vue d'ensemble

On a pu constater, sous le premier gouvernement Mulroney, un relâchement impressionnant des tensions fédérales-provinciales. Certes, les progrès observés sont à mettre au compte de la présence de nouveaux visages à la table de négociation, d'une volonté politique renouvelée et de stratégies de conciliation, mais ils découlaient aussi d'orientations politiques communes au gouvernement fédéral et à certaines provinces, par exemple au chapitre de l'énergie. Dans la deuxième moitié de ce mandat, les relations fédérales-provinciales sont devenues plus fragiles mais la volonté du gouvernement fédéral de répondre aux appels à l'aide des provinces (notamment dans le secteur de l'agriculture) a favorisé l'harmonie. Des réalisations comme l'Accord constitutionnel du lac Meech montrent combien les relations fédérales-provinciales ont progressé depuis le début des années 80, lorsque le climat de confrontation menait à l'impasse presque complète. Le déclenchement des élections fédérales de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

novembre 1988 a attisé la générosité fédérale et encouragé les provinces à exercer des pressions discrètes plutôt qu'à rechercher les affrontements ouverts, ce qui a contribué au maintien d'une relative harmonie.

C. Le deuxième gouvernement Mulroney

L'élection d'un gouvernement conservateur majoritaire le 21 novembre 1988 laisse croire qu'au niveau fédéral, on continuera de mettre l'accent sur la conciliation et la solution des conflits plutôt que sur l'affrontement; cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que les intérêts du gouvernement fédéral et des provinces pourront être facilement conciliés dans tous les domaines.

L'élection a fait de la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis un fait accompli, mais il demeure fort probable que le gouvernement fédéral et au moins certaines provinces interpréteront différemment certains événements à venir (comme des fermetures d'usine), y voyant ou non des conséquences du libre-échange. Il faut aussi s'attendre à ce que cette question soit source de conflits quand les provinces et le gouvernement fédéral voudront départager leurs responsabilités financières et leurs rôles respectifs quant aux éventuelles mesures d'adaptation nécessaires sur le marché du travail. C'est un peu un coup de semonce qu'a envoyé le premier ministre David Peterson lorsqu'il a affirmé le 22 novembre 1988, devant l'assemblée législative de l'Ontario, que le gouvernement fédéral devrait assumer l'entière responsabilité des coûts liés au libre-échange. Les négociations entourant le programme d'adaptation pour les travailleurs âgés annoncé dans le budget de février 1986 ne sont d'ailleurs pas encore terminées entre le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, ce qui laisse présager des difficultés dans le domaine du travail.

Depuis que le chef néo-démocrate du Manitoba, M. Gary Doer, s'est déclaré opposé aux modifications constitutionnelles prévues dans l'Accord du lac Meech, le 23 novembre 1988, il est d'autant moins probable que le gouvernement conservateur minoritaire de cette province pourra les faire ratifier. Les tensions immédiates qui résulteraient d'un tel échec

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diviseraient les provinces (le Nouveau-Brunswick est la seule autre province à ne pas avoir ratifié les modifications) et les régions, mais elles ne pourraient manquer aussi de se répercuter sur les relations fédérales-provinciales.

D'autres questions en suspens pourraient être source de controverse au cours du mandat du nouveau gouvernement conservateur. La Loi sur les services de garde d'enfants au Canada est passée à un cheveu d'être adoptée avant le déclenchement des élections, le 1er octobre 1988, et le gouvernement a dit vouloir la reprendre; or, elle a été vivement critiquée par des porte-parole des provinces, qui l'ont assimilée, sur le plan financier, à une "camisole de force" lors d'une conférence tenue le 24 août 1988. L'intégration des taxes de vente provinciales à une taxe de vente fédérale, requise à la deuxième étape de la réforme fiscale, reste un sujet de mésentente entre les deux paliers de gouvernement, qui ne peuvent tomber d'accord sur l'établissement de l'assiette fiscale. En octobre 1988, les ministres fédéral et provinciaux de l'Environnement n'ont pu s'entendre sur le projet de constituer un fonds extraordinaire de 1 milliard de dollars pour l'assainissement de l'environnement; on peut en déduire que les nouvelles initiatives dans ce domaine risquent d'occasionner d'autres désaccords. De plus, les dépenses engagées dans le développement régional chatouillent toujours les susceptibilités; ainsi, les provinces ont protesté contre la répartition des fonds engagés ces derniers mois dans la plupart des régions, et les rivalités que suscitent certains projets comme celui de l'agence spatiale canadienne n'ont pas encore été apaisées.

Au moment où le deuxième gouvernement Mulroney prend le pouvoir, on ne peut savoir si l'expansion économique se poursuivra ni si elle continuera de faire augmenter les recettes de l'État. Les fonds fédéraux, qui ont été un important facteur d'harmonie dans les relations fédérales-provinciales ces dernières années, pourraient se faire moins abondants lorsqu'il faudra régler les questions litigieuses. Si tel est le cas, les événements qui marqueront ce deuxième mandat des Conservateurs pourront être un indice de l'importance relative de l'argent et de la volonté politique dans l'établissement de relations fédérales-provinciales harmonieuses.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi C-39, Loi sur les paiements de péréquation supplémentaires (1982-1987), a été présenté à la Chambre le 3 avril 1985 et a reçu la sanction royale le 26 juin suivant. Il prévoyait des paiements en 1985-1986 pour réduire l'effet de la suppression prévue des paiements provisoires au Québec, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, et un autre paiement au Manitoba en 1986-1987.

Le budget présenté à la Chambre par le ministre des Finances, Michael Wilson, le 23 mai 1985 et adopté par la Chambre le 3 juin suivant prévoyait des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis versés aux provinces en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Le projet de loi C-44, Loi modifiant la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, a été présenté à la Chambre le 26 avril 1985 et a reçu la sanction royale le 28 juin 1985. Il visait, entre autres, à bloquer les tarifs de transport du grain.

Le projet de loi C-82, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers et la Loi de l'impôt sur le revenu, a été présenté à la Chambre le 4 novembre 1985 et a reçu la sanction royale le 13 février 1986. Il prévoit l'élimination graduelle, d'ici 1990, de l'impôt sur les revenus pétroliers, ainsi qu'une exonération fiscale intégrale au titre des nouveaux puits forés après le 31 mars 1985.

Le projet de loi C-85, Loi modifiant la Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier, a été présenté à la Chambre le 28 novembre 1985 et a reçu la sanction royale le 26 mars 1986. Il prévoit la suppression des subventions d'encouragement du secteur pétrolier.

Le projet de loi C-93, Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, a été présenté à la Chambre le 5 février 1986 et a reçu la sanction royale le 17 juin 1986. Il prévoit l'instauration de l'autonomie politique et la négociation d'ententes dans des domaines précis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-94, Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve, a été présenté à la Chambre le 7 février 1986. Il est resté en plan au Feuilleton à la prorogation du Parlement, mais il a été déposé de nouveau (projet de loi C-6) le 10 octobre 1986 et a reçu la sanction royale le 25 mars 1987.

Le projet de loi C-96, qui modifie la Loi de 1977 sur les accords fiscaux en réduisant le taux de croissance des paiements de transfert au titre du FPE, a été présenté à la Chambre le 14 février 1986 et a reçu la sanction royale le 27 juin 1986.

Le projet de loi C-17, abrogeant l'impôt sur les revenus pétroliers, a été présenté à la Chambre le 28 octobre 1986 et a reçu la sanction royale le 19 décembre suivant.

Le projet de loi C-44, qui prévoit des accords de péréquation pour cinq ans à partir du 1er avril 1987, a été présenté à la Chambre le 11 mars 1987 et a reçu la sanction royale le 14 avril 1987.

Le projet de loi C-56, qui prévoit la réglementation par le gouvernement fédéral des institutions financières à charte fédérale, a été présenté à la Chambre des communes le 7 mai 1987 et a reçu la sanction royale le 30 juin suivant.

Le projet de loi C-59, Loi sur le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur, a été présenté à la Chambre des communes le 19 mai 1987 et a reçu la sanction royale le 25 juin suivant. Il prévoit l'octroi d'une aide financière estimée à 350 millions de dollars aux petites entreprises d'exploration de gisements de pétrole et de gaz.

Le projet de loi C-75, Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Ecosse sur les hydrocarbures extracôtiers, qui prévoit la mise en oeuvre de l'accord intervenu en 1986, a été présenté à la Chambre des communes le 26 juin 1987. **Il a reçu la sanction royale le 21 juillet 1988.**

La ratification par la Chambre des communes des modifications constitutionnelles négociées au lac Meech a été proposée le 29 septembre 1987 et adoptée le 26 octobre suivant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-103, portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, a été déposé à la Chambre le 18 décembre 1987. **Il a reçu la sanction royale le 18 août 1988.**

Le projet de loi C-113, établissant le Bureau de Diversification de l'économie de l'Ouest canadien, a été déposé à la Chambre des communes le 24 février 1988. **Il a reçu la sanction royale le 3 juin 1988.**

Le projet de loi C-130, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, a été déposé à la Chambre des communes le 24 mai 1988. **Il est resté en plan au Feuilleton lors de la dissolution du Parlement le 1er octobre 1988.**

Le projet de loi C-137, Loi sur le programme de stimulation de l'exploration minière au Canada, qui vise à favoriser le financement de l'exploration dans les secteurs minier et énergétique, a été présenté à la Chambre le 26 juin 1988 et a reçu la sanction royale le 28 juin.

CHRONOLOGIE

La Constitution et les institutions politiques

2-3 avril 1985 - La troisième de quatre conférences trilatérales sur l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale se termine sans qu'on parvienne au consensus permettant d'aller de l'avant.

25-27 mars 1987 - La dernière des quatre conférences prévues au sujet de l'inscription dans la Constitution du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale n'aboutit à aucun accord.

30 avril 1987 - Avec l'Accord du lac Meech, le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur un ensemble de projets de modifications constitutionnelles grâce auxquelles le Québec adhérerait à la Constitution.

3 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney et les premiers ministres des provinces s'entendent sur le texte officiel des modifications et signent l'Accord constitutionnel de 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

23 juin 1987 - L'Assemblée nationale du Québec ratifie l'Accord du lac Meech.

23 septembre 1987 - L'Assemblée législative de la Saskatchewan ratifie l'Accord du lac Meech.

26 octobre 1987 - La Chambre des communes ratifie l'Accord du lac Meech.

7 décembre 1987 - L'Assemblée législative de l'Alberta ratifie les modifications du lac Meech.

13 mai 1988 - L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard ratifie les modifications du lac Meech.

25 mai 1988 - L'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse ratifie les modifications du lac Meech.

22 juin 1988 - L'Assemblée législative de l'Ontario ratifie les modifications du lac Meech.

29 juin 1988 - L'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ratifie les modifications du lac Meech.

7 juillet 1988 - L'Assemblée législative de Terre-Neuve ratifie les modifications du lac Meech.

L'énergie et l'agriculture

16 février 1985 - Un protocole d'entente en 68 points entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve met fin à un conflit acerbe entre les deux gouvernements au sujet de la gestion de la mise en valeur des ressources pétrolières extracôtières.

28 mars 1985 - Signature de l'accord de l'Ouest par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le gouvernement fédéral.

3 octobre 1986 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce que le gouvernement fédéral fournira 1 milliard de dollars d'aide spéciale aux producteurs agricoles en 1987.

15 décembre 1987 - Le premier ministre Brian Mulroney annonce le Programme spécial canadien pour les grains, qui prévoit une aide spéciale de 1,1 milliard de dollars aux producteurs agricoles en 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

18 juillet 1988 - Les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve signent avec cinq grandes sociétés pétrolières une entente concernant l'exploitation des gisements d'Hibernia.

2 septembre 1988 - Le projet de valorisation du pétrole lourd de Lloydminster fait l'objet d'une entente aux termes de laquelle le gouvernement fédéral engage 401 millions de dollars, ce qui établit à 31,67 p. 100 sa part du financement.

24 septembre 1988 - Les gouvernements du Canada et de l'Alberta signent avec six sociétés pétrolières une entente en vue du lancement du projet OSLO pour l'exploitation des sables bitumineux.

L'économie et le développement régional

2 juin 1986 - Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre Mulroney concluent une entente générale sur la participation des provinces aux négociations sur la libéralisation des échanges.

6 juin 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, dotée d'un budget quinquennal de 1,05 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

4 août 1987 - Le premier ministre Mulroney annonce la création du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, doté d'un budget quinquennal de 1,2 milliard de dollars d'aide nouvelle au développement régional.

2 février 1988 - La Colombie-Britannique se retire unilatéralement de l'Entente de développement économique et régional qu'il avait conclue avec le gouvernement fédéral.

9 juin 1988 - Les premiers ministres Mulroney et Bourassa signent une nouvelle Entente de développement économique et régional Canada-Québec.

Les accords fiscaux et la réforme fiscale

23 mai 1985 - Le budget fédéral prévoit des réductions du taux d'augmentation des paiements de financement des programmes établis (FPE). Cette décision soulève un tollé de la part des provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

11 mars 1987 - Le projet de loi renouvelant les accords de péréquation est déposé à la Chambre (voir Mesures parlementaires); le gouvernement annonce en outre qu'il ne cherchera pas à recouvrer les 270 millions de dollars payés en trop aux provinces.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cairns, Alan C. From Interstate to Intrastate Federalism in Canada. Discussion Paper no. 5, Toronto, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1979.

Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le fédéralisme fiscal au Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1981.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Rapport (particulièrement le volume III). Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Doerr, Audrey D. The Machinery of Government in Canada. Toronto, Methuen, 1985.

Kernaghan, Kenneth (éd.). Public Administration in Canada: Selected Readings. 5e édition. Toronto, Methuen, 1985.

Québec. Projet d'accord constitutionnel: propositions du gouvernement du Québec. Mai 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). La partage des pouvoirs et la politique d'État. Volume 61 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Simeon, Richard (coordonnateur de la recherche). Les relations intergouvernementales. Volume 63 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Thorburn, Hugh G. (coordonnateur de la recherche). Les groupes de pression dans le système fédéral canadien. Volume 69 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.